



Notat om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL

Henriksen, Anders; Rytter, Jens Elo; Schack, Marc

Publication date:
2014

Citation for published version (APA):
Henriksen, A., Rytter, J. E., & Schack, M., (2014). *Notat om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL*, Nr. UPN Alm.del Bilag 277, FOU Alm.del Bilag 154, Nr. Det Udenrigspolitiske Nævn, Forsvarsudvalget 2013-14, 5 s.

Notat om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL

1. Baggrund

Et bredt flertal af Folketinget vedtog den 2. oktober 2014 beslutningsforslag B123, hvori Folketinget samtykker til regeringens ønske om at stille et yderligere dansk militært bidrag til ”rådighed for den internationale indsats til støtte for Iraks militære indsats mod terrorbevægelsen ISIL og for at bistå myndighederne i Irak med at beskytte civilbefolkningen mod alvorlige overgreb.” Beslutningen følger herved op på beslutningsforslag B122 af 25. august 2014, hvori Folketinget gav samtykke til et dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Irak mod den islamiske organisation ISIL. Det nye danske bidrag vil efter ordlyden af beslutningen bestå af tre dele: Et F-16 kampflybidrag, et stabsbidrag og et kapacitetsopbygningsbidrag.

Folketingsbeslutning B123 giver anledning til en række stats- og folkeretlige bemærkninger.

2. Statsretlige perspektiver

(1) B123 er vedtaget i henhold til Grundlovens § 19, stk. 2, hvorefter Folketinget skal meddele sit samtykke til anvendelsen af ”militære magtmidler mod nogen fremmed stat.” Det forhold, at ISIL ikke er en ”fremmed stat” indikerer, at regeringen er af den opfattelse, at den kan være forpligtet til at søge Folketingets samtykke også i andre situationer, herunder i situationer som den foreliggende, hvor der ydes støtte til en operation mod en privat aktør. Hvornår det i givet fald er tilfældet, synes at bero på en konkret vurdering.

(2) B123 omfatter først og fremmest et militært styrkebidrag bestående af fire operative F16-kampfly, samt op til tre F-16 kampfly i logistisk reserve, som skal kunne indsættes i ”det fulde spektrum af luftoperationer inden for irakisk territorium”, herunder såvel informationsindhentning som offensive operationer. Formålet med det danske militære bidrag er – i overensstemmelse med Iraks anmodning om international bistand og en konkret anmodning fra USA til Danmark om yderligere dansk bistand – at yde støtte til Iraks kamp mod ISIL, og herunder bistå myndigheder i Irak med at beskytte civilbefolkningen mod alvorlige overgreb. B123 afgrænser således ikke alene det danske styrkebidrags karakter og størrelse, men også hvor det kan indsættes og med hvilket formål. B123 kan således alene danne grundlag for indsættelse af F16-fly på irakisk territorium og kun med det formål at bekæmpe ISIL og herved også beskytte Iraks civilbefolkning. B123 kan med andre ord ikke anvendes som grundlag for danske luftoperationer uden for Irak, herunder på Syriens territorium, og ej heller som grundlag for bekæmpelse af organisationer/grupper i Irak uden tilknytning til ISIL. En sådan udvidelse af den danske militære indsats vil således kræve, at regeringen indhenter et nyt samtykke fra Folketinget.

(3) B123 bemyndiger en indsats i foreløbig 12 måneder. Skulle det blive aktuelt at forlænge det danske bidrag yderligere, må et nyt samtykke fra Folketinget derfor indhentes.

(4) Det fremgår af B123, at det danske styrkebidrag indgår i en international koalition under ledelse af USA, som omfatter mere end 50 lande, herunder militære bidrag fra ca. 20 lande. Heraf bidrager 11 navngivne lande direkte til luftoperationerne mod ISIL (foruden USA også Storbritannien, Frankrig, Nederlandene, Belgien, Australien, Bahrain, Jordan, Saudi-Arabien, de Forenede Arabiske Emirater og Qatar). Det kan imidlertid ikke betragtes som en bindende forudsætning bag bemyndigelsen i B123, at denne internationale koalition forbliver intakt. B123 vil stå ved magt, selv om nogle af de opregnede lande på et tidspunkt måtte falde fra. Dog må det anses som en bindende

forudsætning bag B123, at USA fortsat opretholder en militær indsats mod ISIL i Irak og fortsat ønsker et dansk militært bidrag til denne indsats.

(5) Det folkeretlige grundlag for det danske militære bidrag er ifølge B123 samtykke (anmodning om bistand) fra den irakiske regering. Dette må anses for at være en bindende forudsætning bag B123. Det betyder, at bemyndigelsen i B123 kun gælder, så længe Iraks regering ikke har trukket sit samtykke tilbage, og så længe Danmark bidrager til en indsats, som er dækket af dette irakiske samtykke. Iraks regering har anmodet det internationale samfund om støtte – herunder med militære midler – til bekæmpelse af ISIL og til beskyttelse af Iraks civilbefolkning og territorium.

(6) B123 angiver desuden, at det danske bidrag også i øvrigt er undergivet folkeretten, herunder den humanitære folkerets regler om lovlig krigsførelse. Dette må anses for at være en bindende forudsætning bag B123.

(7) Det er vigtigt at bemærke, at de folkeretlige begrænsninger i adgangen til at anvende militær magt (jf. nedenfor) *ikke* begrænser den danske regerings mulighed for på et senere tidspunkt, med Folketingets samtykke, at træffe beslutning om anvendelse af militær magt, se Højesterets dom fra 2010 i ”Irak-sagen”.¹ Folketinget kan med andre ord bemyndige militære aktioner, selvom disse måtte være i strid med den folkeretlige regulering af magtanvendelse.

3. Folkeretlige perspektiver

(1) Som berørt oven for er det folkeretlige grundlag for den yderligere danske militære indsats i Irak forsat samtykke fra den irakiske regering. Det oprindelige samtykke er siden vedtagelsen af B122 blevet suppleret med en forstærket genfremsættelse af anmodning om international bistand. Den 20. september 2014 anmodede den irakiske regering således USA om at lede en international indsats mod ISIL, og i et brev af 25. september 2014 har USA anmodet Danmark om et yderligere militært bidrag til denne indsats. Det irakiske samtykke til anvendelse af magt på dets eget territorium er at anse for en folkeretlig ansvarsfrihedsgrund, der betyder at Danmark ikke overtræder det almindelige forbud mod magtanvendelse i artikel 2, stk. 4, i FN Pagten. Det danske bidrag vil derfor være foreneligt med de folkeretlige regler, der regulerer, hvornår en stat er berettiget til at anvende magt på en anden stats territorium.

(2) Det danske bidrag er begrænset af det materielle indhold af det irakiske samtykke, og det fremgår af den irakiske anmodning af 20. september 2014, at den irakiske regering bl.a. anmoder om og samtykker til ”international efforts to strike ISIL sites and military strongholds” med det formål at afslutte ”the constant threat to Iraq, protect Iraq’s citizens and, ultimately, arm Iraqi forces and enable them to regain control of Iraq’s borders.”² Det danske bidrag vil skulle rettes mod, hvad der rimeligvis kan dækkes ind under disse formuleringer.

(3) Hvis den irakiske regering på et tidspunkt vælger at tilbagekalde sit samtykke, eller hvis Danmark begynder at anvende magt i Irak på en måde, der ikke kan forenes med samtykket (se pkt. 2 ovenfor), vil magtanvendelsen være uforenelig med magtforbuddet i artikel 2, stk. 4, i FN Pagten og vil skulle basere sig på enten en bemyndigelse fra FN’s Sikkerhedsråd eller på en ret til selvforsvar efter artikel 51 i Pagten.

¹ UfR.2010.1547H

² Brev af 20. September 2014 (S/2014/691).

(4) Hvis den danske militære indsats på et senere tidspunkt udvides til at inkludere magtanvendelse i **Syrien** vil denne indsats alene være forenelig med folkeretten, hvis den kan baseres på én af følgende tre undtagelser til magtforbuddet i artikel 2, stk. 4.

a) *Samtykke fra den legitime syriske regering.* Det har været diskuteret i forbindelse med de nylige amerikanske angreb på mål i Syrien, om det syriske Assad-styre kan, og måske allerede har afgivet, samtykke til brug af magt på syrisk territorium. Som følge af den igangværende borgerkrig i Syrien er det imidlertid tvivlsomt, om Bashar al-Assad kan afgive et gyldigt samtykke.

b) *Mandat fra FN's Sikkerhedsråd.* FN's Sikkerhedsråd har indtil videre ikke kunne enes om at bemyndige magt i Syrien, og det skal understreges, at Sikkerhedsrådsresolution 2178 af 24. september 2014 ikke indeholder nogen bemyndigelse til brug af magt.

c) *Retten til kollektivt selvforsvar.* En stat, der bliver udsat for et væbnet angreb, kan i henhold til artikel 51 i FN Pagten indlede væbnede selvforsvarshandlinger, og staten kan endvidere anmode andre stater om bistand til at forsvare sig. Det giver god mening at anlægge den betragtning, at ISILs fremfærd i de forgangne måneder hen over den syrisk/irakiske grænse har karakter af et væbnet angreb på Irak, der udløser en irakisk ret til selvforsvar mod ISIL i Syrien, hvis det kan godtgøres, at de syriske myndigheder mangler enten vilje eller evne til at standse angrebet. Meget taler for, at Syrien i hvert fald mangler evnen til at dæmme op for ISIL. Den irakiske regering har afgivet en anmodning om militær bistand til et kollektivt selvforsvar af Irak, og den amerikanske regering baserer sine luftangreb på ISIL i Syrien på netop denne anmodning. Der er i udgangspunktet ikke noget til hinder for, at et eventuelt dansk militært engagement i Syrien også baseres på udøvelse af kollektivt irakisk selvforsvar. En sådan magtanvendelse skal imidlertid være nødvendig og proportional i forhold til at forsvare Irak mod yderligere angreb fra ISIL i Syrien.

(5) Det skal bemærkes, at de amerikanske luftangreb i Syrien ikke alene har været rettet mod ISIL, men også "al-qaida elements in Syria known as the Khorasan Group".³ Disse angreb kan ikke basere sig på udøvelse af kollektivt selvforsvar af Irak, og den amerikanske regering har efter det oplyste indtil videre indikeret, at det folkeretlige grundlag for angrebene er den ret til selvforsvar mod al Qaida, der blev udløst ved terrorangrebene den 11. september 2001. Den amerikanske argumentation er af tvivlsom folkeretlig styrke.

(6) Den danske regering gjorde i efteråret 2013 i lighed med den britiske regering gældende, at magtanvendelse efter omstændighederne kan være foreneligt med folkeretten, selv i fraværet af et samtykke fra en relevant regering, uden et mandat fra Sikkerhedsrådet, og uden hjemmel i retten til selvforsvar.⁴ Det vil efter regeringens opfattelse være tilfældet, hvis der 1) foreligger en "ekstrem humanitær nød af betydeligt omfang, som kræver øjeblikkelig og uopsættelig imødegåelse", 2) hvis "mulighederne for alternative løsninger til magtanvendelse uden FN-mandat" er udtømte og 3), hvis "anvendelsen af militære magtmidler sker med respekt for principperne om proportionalitet og nødvendighed" og disse er "strengt begrænset i tid og sigte til varetagelse af de humanitære hensyn." Den danske opfattelse baserer sig således på doktrinen om "humanitær intervention". Det

³ Brev af 23. September 2014 (S/2014/695).

⁴ UPN, Alm.del. Bilag 298, 30 August 2013

skal understreges at regeringens påstand er særdeles kontroversiel og udtryk for et minoritetssynspunkt.⁵

Den 2. oktober, 2014

Anders Henriksen, Lektor i Folkeret ved Københavns Universitet

Jens Elo Rytter, Professor i Forfatningsret ved Københavns Universitet

Marc Schack, Ph.d. studerende i Folkeret ved Københavns Universitet

⁵ Anders Henriksen & Marc Schack 2013, 'Lovligheden af en humanitær intervention i Syrien' *Ugeskrift for Retsvæsen, Den litterære Afdeling*, vol 147, nr. 44, s. 393-399. Se også Anders Henriksen & Jens Elo Rytter, 2013, 'Begrundelse for en Syrien-aktion duer ikke' *Berlingske Tidende*, s. 27.